

災害時における子ども支援の拡充についての提言

公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン

2025年2月

2024年11月、内閣府内に「防災庁設置準備室」が発足し、2026年度中の防災庁設置および防災対応力の強化に向け、防災対策の在り方や必要な体制などの議論がスタートしました。

国内外で子どものための緊急・復興支援活動を行ってきた経験を持つセーブ・ザ・チルドレンは、日本政府のこうした動きを歓迎します。同時に、東日本大震災、2016年熊本地震、2018年西日本豪雨、2019年台風19号、そして2024年能登半島地震など数々の災害現場で活動してきた団体として、今後の議論において子どもの視点が置き去りにされないよう強く求めます。

災害時における子ども支援については、こころのケアなど取り組みが進んでいるものもあります。しかし、全体的にみると、子どもは必ずしも優先事項として捉えられておらず、災害関連法の中で子どもへの支援・保護が言及されていても実効性が乏しかったり、自治体の防災計画の中に浸透していないといった課題があります。また復興プロセスなどにおいて子どもの意見を聴き反映する取り組みが進んでいるとは言えません。

一方で、2023年には子どもの権利条約の理念に沿ったこども基本法が施行され、こども家庭庁が設置されました。政府が「こどもまんなか」を掲げる中、防災庁設置とそれに伴う国の防災強化政策の推進において、子どもの権利に基づいた支援と参加の視点を明確に打ち出すことが重要です。

セーブ・ザ・チルドレンは、これまでの災害支援の経験から、特に必要とされている子ども支援について提言します。これらの実現には、平時から子どもに関わる施策を担うこども家庭庁や文部科学省などとの緊密な連携が不可欠です。関係省庁間で課題を十分に検討し意義ある災害時の子ども支援策が打ち出されるよう、切に期待するものです。

提言1. 災害発生時の緊急対応および復旧・再建・復興のプロセスにおける子どもの意見反映の促進を

国連子どもの権利委員会は、子どもの意見表明権について「危機状況またはその直後の時期においても停止しない」とし、子どもたちが、復興プロセスで積極的な役割を果たせるようにすることを奨励しています。その理由として、子ども参加が「子どもたちが自分たちの生活をふたたびコントロールできるようにするうえで役立ち、立ち直りに寄与し、組織的スキルを発展させ、かつアイデンティティの感覚を強化する」¹と述べています。

実際、セーブ・ザ・チルドレンが2011年に東日本大震災の影響を受けた子どもたちを対象としたアンケート調査²では、まちの復興のために何かしたいと考えている子どもが9割近くいました。2024年能登半島地震から半年後に行った子どもアンケート³でも、自分のまちや復興について誰かに伝えたいと考えている子どもは多く、3人に2人の子どもが復興に向けて何か行動したいと回答しています。また、大人が気付かない子どもの視点から教育環境の整備や居場所の重要性、

生活再建に向けて必要な支援を訴える声もあり、子どもたちに寄り添った復旧・復興を進めるうえでも、子どもの声を聴くことは欠かせません⁴。

政府は、地域の復興プロセスに子どもが参加し、意見を伝えることができる機会や環境を保障していくべきであり、そのための措置を講じることを関連する法律や計画などで明示的に打ち出すことが求められています。

提言 2. 平時の防災計画や取り組みにおける子どもの意見反映を保障する施策の推進及び体制の整備を

2015年に仙台市で開催された第3回国連防災世界会議で採択された「仙台防災枠組み 2015-2030」は、優先事項の一つとして、防災に子どもたちの声を反映し災害時に子どもたちが主体的に行動できるよう、地域社会の防災体制強化事業を進めていくことを各国に求めています⁵。

地域防災の計画や取り組みの中で子どもの意見が反映されることは、災害時に子どもたちが主体的に行動でき、行政・地域が子どもを防災におけるステークホルダーとして捉えるようになるためにも重要です。そのためには、自治体の防災計画、危機管理計画などに子ども参加を確保する措置が講じられるよう、明確に打ち出す必要があります。

また、子どもが防災を自分事として捉え、災害発生後に自発的に意見を伝えるなど主体的に動けるように、平時からの防災教育の充実⁶や子どもの意見表明のための環境づくり、大人側の聴く姿勢の醸成などを含む、子どもの権利に関する啓発も求められます。

上記を実現するためには、国・自治体における部署横断の全庁的な体制の整備が必要です。

提言 3. 被災の影響を受けた子どもの学び・育つ権利を保障する公的支援制度の拡充を

過去の大規模災害では、中長期間にわたって学校施設が使えない場合が少なくなく、学びの機会の差が生じることにつながっています。被災後の子どもの学ぶ権利を保障するために、何よりも学校の早期再開ための支援がより一層必要です。加えて、被災した子どもへの支援については、既存の法律や指針・ガイドラインなどにいくつか言及されていますが、その支援内容が必ずしも十分ではなかったり、実際に被災した地域で活用できていない現状があります。例えば、以下のような課題が挙げられます。

(1) 学用品の供与：対象者・限度額・申請期間の見直し

災害救助法に定められる学用品供与⁷は、被災の影響を受けたすべての子どもではなく、被災によって学用品を失った子どもが対象となります。そのため学校や教育委員会は、各家庭の文房具、通学用品に関する情報を収集する必要がありますが、教科書は災害発生の日から1ヶ月以内、文房具などは15日以内に供与を完了⁸しなければなりません。しかし、大規模災害発生後の混乱し人手も不足している現場では、情報の取りまとめに多大な時間と労力を要し、結果として申請できないといった教育関係者の声が過去に何度も寄せられています。さらに文房具や通学用品の上限が小学生 4,800 円、高校生 5,600 円と、実際の学用品をまかなうには全く不十分と言えます。

支援額の増額や迅速な供与のための柔軟な運用など、より実状に沿った見直しが必要です。

(2) 被災児童生徒就学援助制度の見直し

災害によって経済的に就学が困難な子どもを対象に、就学に必要な費用を援助する同制度⁹は、被災し

た子育て世帯にとって重要な公的支援です。しかし、家屋の一部損壊の子育て世帯は対象となりません。2024 年能登半島地震においても、一部損壊判定を受けた世帯はほとんどの公的支援を受けられず、支援の格差を訴える人は少なくありません¹⁰。

災害発生後の状況であっても、すべての子どもの学びを保障するために、要件緩和や 1 人あたりの給付金額の増額が重要です。さらに、被災した自治体の負担を軽減するためにも、同制度にかかる費用は、基本は国庫負担とすべきです。

(3) 災害の初動期から子どもの居場所の確保・専門的人材の配置

現在、「避難所運営等避難生活支援のためのガイドライン（チェックリスト）」（内閣府、2024 年改定）にある「キッズスペース」¹¹は、災害発生時の応急・復旧期の設置が努力義務として推奨されているに留まっており、実際に自治体が設置するケースは多くありません。一方、セーブ・ザ・チルドレンをはじめ多くの NGO/NPO はこれまでの災害支援の経験から、子どもの居場所の必要性を痛感しています。災害によって強いストレスを抱えた子どもたちの精神保健・心理社会的支援として、子どもの居場所の確保は国際基準の一つとなっています¹²。危機的状況下でも子どもたちが自分の思うままに遊び、同世代の子どもたちと過ごすことは、子どものこころのケアになります。そのような子どもの居場所は災害の応急・復旧期に限らず初動期から重要であり、かつ、平時から避難所での子どもの居場所づくりを想定した準備・調整がなければ、いざ災害が発生した時に対応できません。

それゆえ、災害の初動期から、避難所において子どもの居場所を確保するために自治体が必要な措置を講じられるよう関連するガイドラインなどを見直し、自治体への支援を強化する必要があります。場所を設置するだけでなく、専門性をもった人的リソースを割き、子どもが利用しやすいような居場所づくりを図るための体制も整備すべきです。

一方、初動期や避難所以外でも、子どもの居場所は必要です。2024 年能登半島地震においても、子ども施設の損壊や子ども支援者の減少、学校の校庭での仮設住宅建設などで子どもの過ごす場所が極端に減っており、居場所を求める子どもや保護者の声が多くありました。¹³

発災後、できるかぎり子どもの居場所を保障できるよう、放課後児童クラブ（学童保育）や児童館、また、障害のある子どもなどより脆弱な立場にある子どもたちの過ごす居場所など既存の子ども関連施設の早期再開などについて支援の拡充が求められます。

提言 4. 国際基準を適用した子ども支援施策を

石破茂首相は、防災対応として、スフィア基準を満たした避難所の環境改善を進めること、政府における防災の体制強化を表明¹⁴しました。

スフィア基準は、災害や紛争の被災者が尊厳を持って生活を営む権利があり、そのために支援を受ける権利があること、災害による苦痛の軽減のために実行可能なあらゆる手段をとらなければならない¹⁵ことを、中核的な理念として掲げています。

セーブ・ザ・チルドレンは、日本政府によるスフィア基準に沿った災害支援を推進する姿勢を支持するとともに、子どもに特化した国際基準である「人道行動における子どもの保護の最低基準（CPMS）」¹⁶も参照するよう求めます。CPMS は暴力や虐待、搾取から子どもたちを守り、緊急事態下であっても子どもたちの権利を守るための具体的な国際基準で

あり、精神保健・心理社会的支援、子ども支援に必要なスキルと体制、教育、子どもの居場所支援などの基準が示されています。災害時における子どもの支援に関連した法律、ガイドライン、指針などが CPMS に準拠することを求めます。

公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン
〒101-0047 東京都千代田区内神田 2-8-4 山田ビル 4 階
TEL : 03-6859-6869 FAX : 03-6859-0069

- ¹ 平野裕二訳『子どもの権利委員会 一般的意見 12 号(2009 年)』パラグラフ 125-126
https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/child_gc_ja_12.pdf
- ² 公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン『Hear Our Voice1 子どもたちの声～子ども参加に関する意識調査～(2011 年)』
https://www.savechildren.or.jp/scjcms/sc_activity.php?d=434
- ³ 公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン『2024 年能登半島地震子どもアンケート～震災から半年 いま伝えたい子どもたちの声～(2024 年)』
https://www.savechildren.or.jp/scjcms/sc_activity.php?d=4535
- ⁴ 公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン『石巻市子どもセンター引渡式:夢のまちプランがついに現実に!(2013 年)』
https://www.savechildren.or.jp/scjcms/sc_activity.php?d=1355
公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン『子どもをはじめ町民の笑顔でいっぱい! 山田町ふれあいセンターがオープン!(2016 年)』
https://www.savechildren.or.jp/scjcms/sc_activity.php?d=2268
- ⁵ 外務省『仙台防災枠組 2015-2030(仮訳)(2015 年)』(IV. 優先行動 優先行動4:効果的な応急対応のための災害への備えの強化と、復旧・再建・復興におけるより良い復興(Build Back Better)パラグラフ 32、V. ステークホルダーの役割 パラグラフ 36 (a)-(ii))
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000081166.pdf>
- ⁶ 公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン『2011 年東日本大震災後に中高生が果たした役割(2013 年)』
<https://www.savechildren.or.jp/news/publications/download/yakuwari2013.pdf>
『2018 年西日本豪雨時に子どもたちが果たした役割(2020 年)』
<https://www.savechildren.or.jp/news/publications/download/yakuwari2020.pdf>
岩手県『東日本大震災津波を教訓とした防災・復興に関する岩手県からの提言(2015 年)』P.28
https://www.pref.iwate.jp/res/projects/default_project/_page_/001/012/174/teigen_all.pdf
- ⁷ 災害救助法(昭和二十二年法律第百十八号)第四条第一項第八号 第四条第一項九号
https://www.bousai.go.jp/oyakudachi/pdf/kyuujo_a1.pdf
- ⁸ 内閣府『災害救助法の制度概要(2023 年)』P.141-142, P.47 https://www.bousai.go.jp/oyakudachi/pdf/kyuujo_b2.pdf
- ⁹ 文部科学省『災害に関する支援制度について(2021 年)』https://www.mext.go.jp/content/20210707-mxt_kouhou-02-000016657_1.pdf
- ¹⁰ 公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン『能登半島地震・豪雨緊急復興支援「能登子どもサポート給付金」2,882 件の申請 アンケート調査結果速報:被災後の家計、赤字の子育て世帯が 4 倍以上に(2024 年)』
<https://www.savechildren.or.jp/scjcms/press.php?d=4620>
- ¹¹ 内閣府『避難所運営等避難生活支援のためのガイドライン(チェックリスト)(2016 年策定、2024 年改定)』16. 女性・子供への配慮 P.51-52 https://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/2412hinanjo_guideline.pdf
- ¹² 『人道行動における子どもの保護の最低基準 第 2 版(2019 年版)』基準 15: 子どものウェルビーイングのためのグループ活動 P.208-217 <https://www.savechildren.or.jp/news/publications/download/cpms2.pdf>
- ¹³ 公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン『2024 年能登半島地震子どもアンケート～震災から半年 いま伝えたい子どもたちの声～(2024 年)』
https://www.savechildren.or.jp/scjcms/sc_activity.php?d=4535、公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン『能登半島地震・豪雨緊急復興支援「能登子どもサポート給付金」2,882 件の申請 アンケート調査結果速報:被災後の家計、赤字の子育て世帯が 4 倍以上に(2024 年)』
<https://www.savechildren.or.jp/scjcms/press.php?d=4620>
- ¹⁴ 『第 216 回国会における石破内閣総理大臣所信表明演説(2024 年)』
<https://www.kantei.go.jp/jp/103/statement/2024/1129shoshinhyomei.html>
- ¹⁵ 『人道憲章と人道対応に関する最低基準(2018 年版)』P.4
https://jqan.info/wpJQ/wp-content/uploads/2019/10/spherehandbook2018_jpn_web.pdf
- ¹⁶ 『人道行動における子どもの保護の最低基準 第 2 版(2019 年版)』
<https://www.savechildren.or.jp/news/publications/download/cpms2.pdf>